



European Schools
Office of the Secretary-General

Financial Control

Ref.: 2016-03-D-11-en-2

Orig: EN

Revision of the Financial Regulation. Proposal for extension of the mandate for the Working Group

Board of Governors, Copenhagen 12-14 April 2016

1. Modifications approved by the Board of Governors at December 2014.

The Board of Governors, at its meeting of December 2014, approved a substantial review of the Financial Regulation (document 2014-10-D-21-en-2). The main lines of this review, in accordance with the mandate given by the Secretary-General to the working group on the review to address some very important recommendations issued by the Court of Auditors and the IAS, were the following:

- a) the adoption of an accrual based accounting system for the accounts of the European Schools, and the clarification of the applicable accounting framework and of the responsibilities on the preparation of the financial statements.
- b) revision of Procurement Rules, taking into account in particular the latest changes made in the procurement rules applicable to the European Institutions.
- c) revision of the role and responsibilities of the central Financial Control Unit, implying, in particular, a shift of the function from ex ante financial control (to be decentralised to the Schools, after implementation of appropriate rules for segregation of duties on financial circuits) to ex post financial control.
- d) revision and reinforcement of the Rules on Payment Procedures.
- e) the desirability of further changes in order to promote sound financial management, having regard to the particular circumstances of the European Schools, and taking into account, in particular, the opinion of the consulted bodies;

Under this headline, the following main adopted changes may be outlined:

- revision of the Article 24 of the Financial Regulation, setting the basic principles applicable to the Accounting Officers, in line with the proposals of the IAS.
- revision of Article 79 of the Financial Regulation to clarify the circumstances that may result in liability of the Authorising Officers, in line with the proposal of the IAS.
- clarification of the procedure for the discharge for the implementation of the budget stated on Article 95 of the Financial Regulation, in line with the proposal of the IAS.
- introduction of a clause of competence for OLAF for the European Schools.
- favouring a more agile system for the review of the Financial Regulation and its Implementing Rules, when appropriate to put them in line with the relevant modifications occurred in the Financial Regulation applicable to the budget of the European Union in line with the opinion issued by the Court of Auditors.

2. Additional Matters to be analysed as from 2015.

2.1 Mandate of the Board of Governors in December 2014

In addition to the approval of the above detailed modification of the Financial Regulation and its Implementing Rules, it was also agreed by the Board of Governors for the working group on the revision to get an extension of its mandate, in principle up to April 2016, in order to further analyse some remaining items, mentioned below, proposed by the consulted bodies or identified during the revision process, which it was concluded would require additional discussion. The referred to items were mainly:

- revision of the role of the Accounting Officer of the OSG.
- analysis of the role and responsibilities of the Secretary-General regarding financial management of the OSG (possible appointment as Authorising Officer etc.) and possible creation of a governing body for budgetary decisions concerning the OSG, equivalent to the Administration Boards of the Schools.
- revision of the rules related to imprest accounts.
- analysis of the different budgetary principles stated on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Union and their possible applicability and effects in the framework of the European Schools.
- analysis of substantive comments included in the contribution of the DG Budget of the European Commission –document Ref. Ares(2014)3662270 -04/11/2014-, mainly referring to global financial governance.

2.2 The work done by the Working Group for the review in 2015. The question of the Global Financial Governance of the European Schools as an item identified for specific additional in depth analysis.

To analyse the mentioned subjects, the Working Group on the review has met three times during 2015 (30th April, 10th September and 16th December). After the discussions held at these meetings, it considered that in order to properly analyse the full scope of the expected review, and in particular the question of the global financial governance of the European Schools (namely the detailed comparison between the models: 1 single central Authorising Officer, as in the Commission, versus 15 local Authorising Officers, as in the European Schools, and of 1 Central Accounting Officer -Commission-, versus 15 local Accounting Officers -European Schools-), taking into account the complexity of the matter and the substantial potential implications for the European Schools System, it is deemed appropriate that the working group, chaired by the financial controller, could get an extension of the mandate up to April 2017 (to illustrate the relevance of the question related to the financial governance of the European Schools under discussion, the following documents are provided as annexes: ANNEX I -Opinion of the lawyers of the BSGEE about the possible revision of the financial governance of the European Schools, documents of 12th and 24th August 2015; ANNEX II -Non paper of the Commission “Commission contribution to the discussions of the European Schools Financial Regulation Working Group on the revision of the Financial Governance in the European Schools. Working Group Meeting 16/12/2015”). The extended tasks of the Working Group would also cover the proposal for potential modifications needed, for coherence purposes, in another legal texts of the European Schools System. Finally, this extended mandate would also cover a refund of the texts of the Financial

Regulation, its Implementing Rules and the Internal Rules of the Budgetary Committee, as agreed in principle by the members of the working group in line with former recommendations of the Court of Auditors in this sense.

As per the timing, should it be applied the same procedure that has been followed for the last reviews of the Financial Regulation (which is not, however, fixed as such in the Financial Regulation), the following concrete calendar could be stated:

-the working group presents a first proposal to the Budgetary Committee (BC) at its meeting in October 2016. If the BC does not have remarks, the text is submitted for consultation to the Court of Auditors and to the European Patent Office, and to any other body considered appropriate by the Secretary-General or by the Presidency of the Working Group (in the last review of 2014 it was also submitted for consultation to the IAS, to DG Budget of the Commission and to OLAF).

-once the Working Group receives the opinion of the abovementioned bodies, it considers the needed adjustments to the initial text, to prepare a final proposal.

-the said final proposal is submitted to the BC March 2017 for opinion, and subsequently to the Board of Governors April 2017 for final approval.

3. Opinion of the Budgetary Committee:

The Budgetary Committee at its meeting in March 2016 provided a positive opinion about the granting of an extension of the mandate for the Working Group for the Review of the Financial Regulation of the European Schools, up to April 2017, in accordance with the concrete scope and calendar above described on this document.

LEBUTTE & PARTNERS**Avocats**

Lucile Baumerder
 Philippe Descheemaecker
 Michel Lebutte
 Muriel Gillet
 David Walsh
 Caroline Perrier
 Laurence Henin

avenue du Roi, 206
 1190 Bruxelles
 Koningslaan, 206
 1190 Brussel
 Tel : 02/543.08.73
 Fax : 02/543.08.78

 Joris Roesems

 Marie-Elise Cavallo

Madame Laurence BERNARD
 Assistante juridique
 laurence.bernard@eursc.eu

Le 12/08/2015

Chère Madame,

V. Réf. : Réforme de l'organisation financière des Ecoles – modification du planning
N. Réf. : MG/04072 - EE / CONSULTATIONS

Je reviens vers vous dans la perspective de la réforme de l'organisation financière du système des Ecoles européennes.

*
 * *

1. Dans le souci de centraliser le contrôle budgétaire, il serait envisagé de désigner le Secrétaire général comme l'ordonnateur du budget de toutes les Ecoles, avec délégations de pouvoir à son adjoint et aux directeurs.

L'article 6 de la Convention portant Statut qui prévoit que : « *Chaque école jouit de l'autonomie de gestion pour les crédits qui sont inscrits dans la section budgétaire la concernant dans les conditions fixées dans le Règlement Financier* ».

L'autonomie de gestion étant limitée par les conditions fixées par le Règlement financier, la réforme en profondeur de celui-ci pourrait soumettre chaque école à un contrôle plus strict sans enfreindre l'article 6 de la Convention.

 Correspondants organiques – Correspondenten :
 Cyril Roux : Avocat au Barreau de Tarascon
 Claude Brasseur : Avocat au Barreau de Bruxelles,
 Avocat honoraire au Barreau de Bordeaux :
 Lic. en notariat

Par contre, l'esprit de cette réforme budgétaire me paraît aller précisément dans le sens inverse de la réforme du système des Ecoles européennes adoptée par le Conseil Supérieur lors de sa réunion des 21, 22 et 23 avril 2009 qui tendait – au contraire – non pas à centraliser le contrôle du Secrétaire général sur les Ecoles européennes, mais au contraire, à organiser l'autonomie des Ecoles européennes de type I, tant dans ses aspects pédagogiques et administratifs que dans ses aspects financiers.

On voit mal ainsi comment concilier le pouvoir du Secrétaire général pour décider de l'engagement des dépenses en sa qualité d'ordonnateur avec le principe de l'établissement par le Conseil d'Administration de chaque Ecole de plans annuels et pluri-annuels et des budgets afférents. En effet, le texte de la décision des 21, 22 et 23 avril 2009 prévoit la mise en place d'une autonomie au niveau de chaque Ecole permettant au Conseil d'Administration d'adopter des décisions relevant exclusivement de la responsabilité du Directeur et sans remonter au niveau de la gouvernance centrale.

Si sous l'impulsion de la Commission et de la Cour des Comptes, l'on admettait que le principe d'une plus grande centralisation du contrôle budgétaire, ceci nécessiterait :

- une modification en profondeur du Règlement Financier,
- mais aussi du texte aménageant l'autonomie – forcément restreinte – des Ecoles de type I tel qu'il est adopté par la décision des 21, 22 et 23 avril 2009.

La circonstance que les Directeurs sont nommés par le Conseil Supérieur des Ecoles européennes et ne sont pas subordonnés du Secrétaire général ne me paraît pas faire obstacle à un contrôle budgétaire du Secrétaire général sur les Ecoles, moyennant une modification de l'article 9 du Règlement Général des Ecoles européennes qui prévoit actuellement que « *Le Directeur est chargé de la préparation et de l'exécution du budget sous le contrôle du Conseil d'Administration, conformément au Règlement Financier établi par le Conseil Supérieur* ». La disposition devrait dès lors prévoir que « *Le Directeur reçoit du Secrétaire général des Ecoles européennes une délégation de pouvoir pour l'ordonnancement du budget de son Ecole, sous le contrôle du Conseil d'Administration et du Secrétaire général, conformément au Règlement Financier établi par le Conseil Supérieur* ».

Le conseil Supérieur serait donc amené à revoir la rédaction, non seulement du Règlement Financier, mais également du Règlement Général des Ecoles européennes, outre le texte aménageant l'autonomie des écoles de type I.

Ceci nécessite des décisions du Conseil Supérieur adoptées à la majorité des deux tiers des membres.

Enfin, il y aurait lieu de vérifier si le texte réglementaire qui définit la mission du Secrétaire général en exécution de l'article 14 de la Convention portant Statut ne doit pas être modifié pour compléter la mission nouvelle qui lui serait certes conférée par le Règlement Financier, mais devrait être intégrée dans la description générale de sa fonction.

2. Il est envisagé de doter le Bureau du Secrétaire général d'un Conseil d'Administration.

Ceci appelle, me semble-t-il, une modification de la Convention portant Statut. Elle est hautement souhaitable dans la mesure où dans l'état actuel des textes, il n'existe à côté des Ecoles européennes elles-mêmes, dirigées par leur Directeur et leur Conseil d'Administration, que le Conseil Supérieur, d'une part et le Secrétaire général de l'autre. Le développement de l'Organisation Internationale a amené à créer le Bureau Central des Ecoles européennes qui ne reçoit toutefois aucune consécration dans la Convention portant Statut, et sauf erreur de ma part, que de manière ponctuelle dans l'un ou l'autre des textes réglementaires (notamment le Règlement Financier).

Or, se pose la question délicate de la personnalité juridique de l'Organisation Internationale et de celle du Bureau Central dès lors qu'elle n'est reconnue qu'aux Ecoles elles-mêmes, conformément à l'article 6 de la Convention portant Statut prévoyant « *Chaque école est dotée de la personnalité juridique nécessaire à la réalisation de sa mission telle que définie à l'article premier* ».

La Convention portant Statut des Ecoles européennes n'accorde *expressis verbis* aucune personnalité juridique à l'Organisation des Ecoles européennes dans son ensemble, ni au Bureau Central du Secrétaire général, lequel prend pourtant des engagements juridiques en termes de recrutement de personnel, d'ouverture de comptes bancaires ou de décisions de nature à affecter chacune des écoles.

Il serait donc utile de revoir la Convention portant Statut des Ecoles européennes qui ne reflète plus l'évolution de l'Organisation qui a développé à côté des Ecoles elles-mêmes et du Conseil Supérieur, un véritable organe complémentaire constitué par le Bureau Central du Secrétaire général. Celui-ci pourrait effectivement et assez logiquement par analogie, être doté d'un Conseil d'Administration. Ce Conseil d'Administration ne pourra toutefois pas être organisé conformément aux articles 19 et 20 de la version actuelle de la Convention portant Statut qui intègrent dans ses membres un Directeur de l'Ecole, des membres du personnel enseignant ou de l'Association des Parents d'Elèves (ainsi qu'en tant qu'observateur des représentants des élèves) qui n'auraient pas de légitimité au niveau du Bureau Central. Il conviendrait dès lors de réfléchir à comment serait composé ce Conseil d'Administration particulier au niveau du Bureau Central.

Il conviendrait également de déterminer ses compétences (notamment budgétaire en fonction de la réforme envisagée au point 1) qui ne peuvent se calquer sur l'article 20 actuel de la Convention portant Statut se limitant expressément au fonctionnement d'une école déterminée.

Enfin, le Règlement qui détermine le fonctionnement des Conseils d'Administration des Ecoles (et dont je n'ai pu retrouver les références exactes sur le site internet des Ecoles européennes) devrait également être adapté.

3. Si le rôle du Comptable principal du Bureau du Secrétaire général est renforcé, ceci suppose que la réforme envisagée au point 1 est mise en place avec les conséquences que cela implique au niveau des aménagements des différents textes. En l'état actuel du Règlement Financier, l'article 18.1., 4^{ème} alinéa, prévoit que « *Les fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier, de comptable et d'auditeur interne sont incompatibles entre elles* ». Charger le Comptable principal d'effectuer des contrôles de qualité au niveau des Ecoles, ne revient-il pas à lui confier un rôle d'auditeur interne, incompatible avec sa fonction de comptable ?

Le renforcement de son indépendance par une désignation non pas par le Secrétaire général, mais par le Conseil Supérieur, paraît – en toute hypothèse – souhaitable.

Se posent toutefois les questions envisagées sous le premier point concernant la coexistence d'un pouvoir de contrôle budgétaire renforcé au niveau du Bureau Central avec l'autonomie de gestion qu'on a voulu accorder aux Ecoles européennes de type I en 2009.

*
* *

J'espère avoir ainsi ouvert des pistes de réflexion qui nécessitent bien évidemment des développements et vérifications ultérieures, mais devraient permettre – à tout le moins – d'entamer les débats.

Pour compléter ma documentation, je vous serais reconnaissante de bien vouloir me transmettre :

- Le texte réglementaire définissant la fonction du Secrétaire général ;
- Le texte réglementaire déterminant les règles de fonctionnement des conseils d'administration des Ecoles ;
- Ainsi que tout texte, autre que le Règlement Financier, qui viserait le Bureau Central.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire et vous prie de croire,
Chère Madame, à l'assurance de mes sentiments dévoués.

Muriel GILLET

LEBUTTE & PARTNERS**Avocats**

Lucile Baumerder
Philippe Descheemaeker
Michel Lebutte
Muriel Gillet
David Walsh
Caroline Perrier
Laurence Henin

avenue du Roi, 206
1190 Bruxelles
Koningslaan, 206
1190 Brussel
Tel : 02/543.08.73
Fax : 02/543.08.78

Joris Roesems

Marie-Elise Cavallo

Madame Laurence BERNARD
Assistante juridique
laurence.bernard@eursc.eu

Le 24/08/2015

Chère Madame,

V. Réf. : Réforme de l'organisation financière des Ecoles – modification du planning
N. Réf. : MG/04072 - EE / CONSULTATIONS

Je remercie Monsieur VILLATORO pour les documents qu'il a bien voulu me communiquer ce 19 août dernier.

Dans la lignée de l'avis motivé communiqué le 12 août 2015, il y aurait lieu pour mettre en place la réforme envisagée, de modifier :

- Le document 2010-D-362-fr-4 intitulé « *Profil, fonctions, règles de désignation et statuts du Secrétaire général et Secrétaire général adjoint* » en ajoutant au point I.1.1. un point f) « *Sur le plan financier, est l'ordonnateur du budget de l'ensemble des Ecoles européennes et délègue ses pouvoirs comptables au Secrétaire général adjoint et aux Directeurs de chacune des Ecoles, tout en maintenant un contrôle des budgets concernés* ».

Une disposition identique devrait également être insérée au point II.2.1. j).

Correspondants organiques – Correspondenten :
Cyril Roux : Avocat au Barreau de Tarascon
Claude Brasseur : Avocat au Barreau de Bruxelles,
Avocat honoraire au Barreau de Bordeaux :
Lic. en notariat

- Le document 2009-D-910-fr-4 intitulé « *Règlement intérieur des Conseils d'administration des Ecoles européennes* » : il y aurait lieu de prévoir une première disposition générale indiquant que « *Le présent règlement intérieur a vocation à déterminer les règles de fonctionnement d'une part des Conseils d'administration des Ecoles européennes, d'autre part, du Conseil d'administration du Bureau central* ».

Il y aurait lieu alors d'introduire un chapitre premier relatifs aux Conseil d'administration des Ecoles européennes en y intégrant les articles 1 à 8 du présent règlement et ensuite de prévoir un deuxième chapitre concernant le Conseil d'administration du Bureau central avec des règles précises organisant sa composition (ou une référence à la Convention portant statut qui serait modifiée en ce sens), ses compétences et ses règles de fonctionnement.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire.

Je vous prie de croire, Chère Madame, à l'assurance de mes sentiments dévoués.

Muriel GILLET

NON - PAPER

COMMISSION CONTRIBUTION TO THE DISCUSSIONS OF THE ES FINANCIAL REGULATION WORKING GROUP ON THE REVISION OF THE FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN SCHOOLS

In diverse meetings (e.g. CONT Committee /European Parliament audition on the DGHR AAR 2014 reservation related to the ES financial management, the ES Budgetary Committee and the Board of Governors, the Working Group on the revision of the ES FR itself), the COM mentioned the need to further analyse the centralisation of the financial management and the control systems in the European Schools.

On this purpose, the COM prepared the following elements for reflexion and discussion in the context of the Working on the 2nd revision of the ES Financial Regulation:

1. The Delegated Authorising Officer: "15 AOs" versus "One AO and 14 AOD".

The roles played by the Schools' AOs are objectively different to those played by the SG AO. The latter in addition to managing its own budget, is also responsible for: producing the consolidated accounts; adopting the systems needed to instate effective internal control and financial management in the schools. The SG has a higher level of responsibility in the governance of financial and control systems within the European Schools. A distinction in terms of the power awarded to the SG is also highlighted in the Convention (Art. 14) which confers on the SG the power to represent the schools legally. Moreover, according with the decision of the Board of Governors of 4/4/2011 (2010-D-362-en-3) related to the profile, duties , rules for appointment and services regulations of the SG and the Deputy DG, ... " the Secretary-General is accountable to the Board of Governors for the management and operation of the system as a whole...".To that end the SG is in charge according with the same decision of "... coordinating and supervising the general and financial administration of the Schools and the Office". This central authority is indeed necessary.

The Schools are for all intents and purposes a single entity as regards the formal Discharge and the Court of Auditors. Thus the Schools Administrative Boards are informed of the financial reports of the schools, they approve them but they do not *decide* on the discharge of the Schools. The authority for budget implementation is the Board of Governors of the European Schools (BOGES). The Discharge Decision also falls under the responsibility of the BOGES based *inter alia* on the report of the Court of Auditors on *all* the Schools. The Court's report and opinion refer to the European Schools as a whole and the BOGES Discharge Decision is *de facto* taken *en masse* and not school-by-school even though the FR would suggest otherwise.

Extract of the FR-European Schools:Article 95

1. The Board of Governors shall give a discharge to the Authorising Officers and to the Administrative Boards of the Schools, for their respective responsibilities, [...] in respect of the implementation of the budget, normally before 30 April of the year following the submission of the Court of Auditor's report.

In the Commission, a single entity, the College takes on the Authorising Officer powers and this entity delegates authorising powers to the DGs who become 'Authorising Officers by Delegation' (AODs). A similar structure could be put in place in the European Schools. The obvious candidate for this central role would be the SG. The SG would in turn delegate authority to the School Directors (as AODs) and be in a position to better control the schools budget and associated financial management and internal control.

In this scenario the Schools would take on AOD status – as any DG in the Commission. The AO role – fulfilled by the SG – would decide *at least in broad terms* on a number of important control issues and anti-fraud measures and notably:

- The Financial Management & Accounting Systems (Budget Implementing Software, Financial Circuits);
- The internal rules and procedures (Procurement, accounting rules, , whistle-blowing);
- The Reporting Requirements (the content of the AARs, the error rate calculations and RER sample selection, the cost of control);
- The design of internal policies for effective finance, control and anti-fraud measures (guidelines on staff mobility, teaching capacity and selection, training and development, discipline);
- The appropriate use of the European Schools Budget globally – considering the needs of each of the schools. This brings the added advantage for the schools budget re: excesses and under usage to be managed at an appropriate level. (This would also facilitate the management of the resources allocated to the global system, as well as making the management of the EU contribution more efficient and effective).

The AO, SG of the Schools, would exercise a monitoring and control function (including ex post controls) to review the application of the rules, systems, etc. and offers support in terms of guidance, awareness raising and training.

The AODs, the Directors, would adhere to the systems and policies, broadly defined by the schools, making foreseen adjustments to deal with their specificities and/or operational context when necessary. They prepare AARs for the Sec Gen and continue to report to their Administrative Boards which, as key stakeholders with an understanding of the operational context, provide their opinion to the Board of Governors in the context of the discharge. The SG would take account of the opinions of the Administrative Board and the annual activity (AAR) reports from the Directors in order to present a single AAR, a single DAS and an overall discharge report to the Board of Governors, for the whole ES system.

The financial governance would be more clear and coherent concerning the responsibilities and accountability of the Secretary-General and the Directors for the whole system, as regards the budgetary and accounts management (as certain ambiguities currently exist concerning the role of the Secretary-General Office on the "arbitrage" of the budgetary procedure and on the consolidation of the accounts).

Solution Proposed: "One AO, the Sec Gen and 14 AODs, the School Directors"

2. Resourcing issues: Functions & Responsibilities

The centralisation of financial governance has clear advantages in terms of resource implications. DG HR is thus supportive of the general position proposed by DG BUDG. DG HR would however propose the following:

- Redefine the 'financial controller' function into an 'Internal Controller' function to ensure that it covers all internal control matters and notably ex-post controls, risk assessment, annual review of internal control, anti-fraud strategy (whistle-blowing procedures, mobility policy...). This function should report to the AO.
- The 'Accounting Officer' of the European Commission is a function taken over by one official who works with several 'accounting correspondents' (one in each DG) to produce & consolidate the accounts. This model could be taken over by the European Schools with the Accounting Officer function being independent from the AO using the 'Deputy SG' structure. The Schools would appoint an accounting correspondent for each School and the Central Accounting Officer would be responsible for all the ES system.
- The central treasury management function should be encompassed in the central accounting function.

The respective roles and responsibilities associated with these functions should be clarified in order to optimise the financial processes (transfer of payments to the bank – treasury management, validation of suppliers' files & bank accounts...). The analysis of these processes should cover: the associated risks; costs, availability of resources and efficiency gains and effectiveness of controls. Account should also be taken of the specificities of the schools and their different operational context.

Solution Proposed: "Financial Control" converted to "Internal Control", One Accounting Officer nominated for all the EU system and several accounting correspondents by School.

3. Regulatory Changes

The above mentioned proposal would require a change to the text of the Financial Regulation of the schools, as well as a revision of other regulations (e.g. the General Rules of the European Schools, the functions and duties of the Secretary-General and the Deputy Secretary-General (discussion are already ongoing for a better distinction between the functions of the SG and the deputy SG). It should be noted

that the centralisation of financial management and internal control in the schools would only affect *some* aspects of the schools' autonomy and should lead to improved financial management and reduced possibilities for mismanagement and fraud. The Directors would remain fully responsible for the administration of his/her School and the management of the staff and all the teaching and education matters.